



DIPUTACIÓN PROVINCIAL

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000

Con fecha de de septiembre de y número de registro se recibió, remitido por la señora Alcaldesa del Ayuntamiento de una solicitud de informe en que se consulta sobre la posibilidad de permitir a la Policía Local el acceso informático (GIA) al Padrón de Habitantes. Accediendo a lo solicitado se procede a emitir el presente

INFORME

Con base en los siguientes

ANTECEDENTES DE HECHO

I.- Con la fecha reseñada se solicita el informe citado, mencionando la aportación de un informe de la Agencia Española de Protección de Datos que no se acompaña a la solicitud, referido a unas cuestiones meramente jurídicas:

- a) Posibilidad de conceder acceso al Padrón municipal al Policía Local a través del GIA.
- b) Indicación de quién es el responsable del Padrón municipal.

II.- El programa GIA es un programa que ayuda a la gestión municipal que funciona poniendo en conexión la tramitación de expedientes con las bases de datos existentes en el Ayuntamiento y facilitando la cesión de datos entre los distintos servicios municipales y a otras administraciones públicas sin que tenga la posibilidad de conceder accesos concretos a datos individuales.

A los que resultan de aplicación lo siguientes

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- La resolución de la cuestión debe comenzar determinando cuál es el régimen jurídico aplicable al Padrón municipal previsto en el artículo 16 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local –en adelante LBRL- y a las consultas que se realizan de sus datos. A este respecto dispone el artículo 2.1 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal –en adelante, LOPD-:

La presente Ley Orgánica será de aplicación a los datos de carácter personal registrados en soporte físico, que los haga susceptibles de tratamiento, y a toda modalidad de uso posterior de estos datos por los sectores público y privado.

Por tanto, el Padrón municipal, sin perjuicio de la existencia de normativa específica se rige por las previsiones de la LOPD.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000

En cuanto a la consulta de los datos almacenados en el mismo, prevé el artículo 3.i) de la LOPD:

A los efectos de la presente Ley Orgánica se entenderá por: (...) i) Cesión o comunicación de datos: toda revelación de datos realizada a una persona distinta del interesado.

Por tanto el acceso –comunicación– de los datos referido en la petición de informe constituye una cesión de datos, que deberá sujetarse al régimen que para las mismas prevé el artículo 11 de la LOPD que a este respecto dispone en su párrafo 1:

Los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado.

Regla de necesidad de consentimiento previo del interesado –titular de los datos– que sólo encuentra excepción en los supuesto previsto en el párrafo 2 del precepto citado, en concreto, por ser la aplicable al supuesto planteado, la prevista en el apartado a), es decir, cuando la cesión está autorizada en una ley.

Respecto al Padrón municipal el artículo 16.3 de la LBRL, declarado constitucional por la Sentencia del TC de 17/2013, de 31 de enero, recoge una de esas excepciones legales a la necesidad de consentimiento del interesado:

Los datos del Padrón Municipal se cederán a otras Administraciones públicas que lo soliciten sin consentimiento previo al afectado solamente cuando les sean necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias, y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes. También pueden servir para elaborar estadísticas oficiales sometidas al secreto estadístico, en los términos previstos en la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública y en las leyes de estadística de las comunidades autónomas con competencia en la materia.

Segundo.- No obstante lo anterior, debe tenerse en cuenta que se está tratando del acceso a los datos del Padrón por parte de la Policía local, siendo aplicable lo previsto en la Ley 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en cuyo artículo 1.4 se dispone:

El mantenimiento de la seguridad pública se ejercerá por las distintas Administraciones Públicas a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Y en el artículo 2:

Son Fuerzas y Cuerpos de Seguridad:



DIPUTACIÓN PROVINCIAL

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000

- a) *Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado dependientes del Gobierno de la Nación.*
- b) *Los Cuerpos de Policía dependientes de las Comunidades Autónomas.*
- c) *Los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales.*

Es decir, que de lo previsto en el artículo 11 de la LOPD. 16.3 de la LBRL y los preceptos transcritos de la Ley Orgánica 2/1986 resulta que el acceso a los datos del Padrón por parte de un cuerpo de Policía es conforme a derecho, estando amparado por la LOPD, siempre dentro de los límites marcados por dichos preceptos, es decir, que el dato sea necesario para el ejercicio de las competencias del solicitante –en este caso, mantenimiento de la seguridad pública-, y que se refiera exclusivamente a asuntos en que la residencia o el domicilio de las personas sea un dato relevante.

Tercero.- Junto con esas limitaciones, deben tenerse en cuenta también las que se recogen en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, jurisprudencia coincidente con la doctrina que en la materia tenía establecida la Agencia de Protección de Datos.

Así, ésta, en su informe 0113/2010 indica que es conforme a derecho:

...la cesión concreta de determinados datos, debidamente individualizados, cuando se solicite en el marco de las competencias que tengan atribuidas por la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y la cesión sea conforme a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley Orgánica 15/1999, así como en los supuestos en que la autoridad policial, en su condición de Administración Pública, precise conocer específicamente el domicilio de los afectados a los fines previstos en el artículo 16.3 de la Ley reguladora de la Bases del Régimen Local.

Entiende la AEPD que es posible permitir el acceso de a los datos contenidos en los ficheros municipales por la Policía Local cuando se cumplan ciertas condiciones:

- *"Se asegure que se utilizan únicamente aquellos datos que son adecuados, pertinentes y no excesivos;*
- *La cesión se realice en el marco de expedientes concretos y con necesidades debidamente justificadas, relacionadas con las funciones propias de la Policía Local; y*
- *Se garanticen la confidencialidad y seguridad de los datos personales."*

La referida adecuación y pertinencia de los datos a que se pretende acceder así como la necesidad que justifique el acceso y su relación con las funciones propias de la Policía local habrá de analizarse considerando lo previsto en el artículo 22.2 de LOPD, referido a la recogida y tratamiento de datos por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, previendo:

"La recogida y tratamiento para fines policiales de datos de carácter personal por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad sin consentimiento de las personas afectadas están



DIPUTACIÓN PROVINCIAL

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000

limitados a aquellos supuestos y categorías de datos que resulten necesarios para la prevención de un peligro real para la seguridad pública o para la represión de infracciones penales, debiendo ser almacenados en ficheros específicos establecidos al efecto, que deberán clasificarse por categorías en función de su grado de fiabilidad”.

Este criterio es seguido por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 17/2013, de 31 de enero:

Los datos cedidos han de ser los estrictamente necesarios para el cumplimiento de las funciones asignadas a los órganos administrativos de forma que deberá motivarse la petición de aquellos datos que resulten relevantes, pues es necesario distinguir entre el análisis y seguimiento de una situación individualizada relativa a un caso concreto y el suministro generalizado e indiscriminado de toda la información contenida en un registro personal. El precepto ha contemplado ambos extremos de manera que cualquier cesión de los datos del padrón debe fundamentarse en la necesidad por parte de la Administración cesionaria actuando en el ejercicio de sus competencias, de conocer, en cada caso concreto, el dato relativo al domicilio de la persona afectada, extremos que han de ser adecuadamente valorados por la cedente a fin de apreciar si los datos que se solicita son realmente necesarios, pertinentes y proporcionados, atendiendo a la competencia que pretende ejercer la Administración cesionaria (art. 4 in fine de la Ley 30/1992). Se trata así de una regla de por sí restringida a los datos relativos a la residencia y al domicilio en cada caso concreto, y a la que le resultarán de aplicación, de más está decirlo, el resto de principios y previsiones que conforman el contenido del derecho reconocidos en la legislación sobre protección de datos.

Indicando a continuación la Sentencia en su fundamento jurídico noveno los criterios a que ha de atenerse la Administración cedente a la hora de efectuar la valoración de si el solicitante del acceso cumple con las condiciones exigidas por la Ley para que le sea concedido:

"En segundo lugar la habilitación de acceso policial al padrón municipal respeta la exigencia de que la omisión del consentimiento del afectado para la cesión de sus datos de carácter personal se establezca en una norma con rango de Ley, tal como al respecto establece el art. 11.2.a) LOPD.

(...)

Ahora bien, dicha previsión legal ha de ser entendida de forma acorde con las exigencias de proporcionalidad que nuestra doctrina exige en la limitación de un derecho fundamental como es el aquí concernido, relativo la protección de datos de carácter personal. Eso significa que la cesión de datos que el acceso regulado por el precepto supone ha de venir rodeado de una serie de garantías específicas, garantías que, cumplimentadas por el órgano administrativo al que el precepto hace referencia, son, evidentemente, susceptibles de control. Entre ellas se encuentra la necesidad de motivar y justificar expresamente tanto la concreta atribución de la condición de usuario para el



DIPUTACIÓN PROVINCIAL

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000

acceso telemático a los datos del Padrón que el precepto prevé, como los concretos accesos de que se trate, evitando -en cuanto que la exigible motivación de tales decisiones facilita su correspondiente control mediante los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico, en especial, a través del control jurisdiccional contencioso-administrativo- que se produzca tanto un uso torticero de dicha facultad como accesos indiscriminados o masivos. Límites al contenido del acceso que también resultan de determinadas previsiones de la legalidad ordinaria, las cuales han de ser aplicadas teniendo presente, en todo caso, la necesaria unidad del ordenamiento jurídico, tales como el art. 16.3 34 LBRL, que ya hemos examinado o, incluso, otras regulaciones específicas de la LOPD, en especial su art. 22.2. Resulta de ello que el acceso solamente será posible, en las condiciones antes dichas, cuando el concreto dato en cuestión resulte pertinente y necesario en relación con la finalidad que ha justificado el acceso, quedando garantizada la posibilidad de analizar si, en cada caso concreto, el acceso tenía amparo en lo establecido en la Ley pues, en caso contrario, no resultará posible su uso. Con tales garantías el acceso regulado en la disposición cuestionada resulta ser proporcionado en relación con la finalidad perseguida, ya que, en tanto que el dato resultante solo puede ser utilizado para la finalidad establecida en el precepto, ha de realizarse de forma puntual por quien se encuentre expresamente habilitado para ello y en relación a datos concretos cuya necesidad ha de ser también justificada de forma expresa y, por tanto, sometida a control, en los términos que acabamos de exponer.”

Cuarto.- En síntesis, y compilando la doctrina legal, jurisprudencial y administrativa que se ha referido, para que el acceso a los datos del Padrón sea posible será necesario que se cumplan una serie de condiciones cuales son:

- Que la finalidad perseguida por el acceso sea legítima, es decir, esté amparada por una norma legal -11 LOPD- y se halle dentro de las competencias que la Ley atribuye a quien solicita el acceso.
- Que el acceso sea proporcional, lo que habrá de determinarse en cada caso, considerando si el acceso a los datos del Padrón es equilibrado -de ella no se deriva un perjuicio para la intimidad de las personas superior al beneficio que pudiera reportar el acceso-, necesaria -si no existe otra medida menos lesiva- e idónea -adecuada para conseguir el fin perseguido- lo que supone una aplicación de lo previsto en el artículo 4 de la LOPD, según el cual: “*Los datos de carácter personal sólo se podrán recoger para su tratamiento, así como someterlos a dicho tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido*”.
- Motivación y justificación de la concurrencia de las circunstancias anteriores para la concesión del acceso solicitado.

Quinto.- Como se consigna en el antecedente fáctico primero, el programa GIA permite la comunicación de datos a otras administraciones públicas y a los servicios municipales además de relacionar la tramitación de los expedientes administrativos con los archivos y bases de datos que existan en el Ayuntamiento y que estén conectadas a dicho



DIPUTACIÓN PROVINCIAL

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000

programa. Permite por tanto accesos generales e indiscriminados a archivos o a ciertas categorías de datos en cada uno de los archivos pero no permite limitar el acceso a uno o varios datos concretos referidos a una persona o varias.

Es por tanto un programa que no tiene la capacidad técnica de garantizar el cumplimiento de las condiciones legalmente requeridas para permitir el acceso a los datos contenidos en el Padrón municipal.

Sexto.- Por último, deber resolverse la segunda de las cuestiones planteada en la solicitud de informa planteada por el Alcalde de _____, relativa a *"quién es el máximo responsable del fichero del Padrón y a quién cabe autorizar la cesión de consultas"*.

La normativa sobre el Padrón municipal, integrada por el ya citado artículo 16 de la LBRL y los artículos 53 a 107 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio por el que se aprobó el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales no contiene una previsión expresa sobre quién es el responsable máximo de este registro administrativo.

La LOPD en 20.2.b) prevé que la norma de creación del fichero contendrá la designación de los órganos responsables del mismo. Siendo la norma de creación del Padrón la LBRL y previendo su artículo 17 que *"la formación, mantenimiento, revisión y custodia del Padrón municipal corresponde al Ayuntamiento"*, sin especificar a cuál de sus órganos corresponde el ejercicio de dicha competencia, ésta corresponderá, en virtud de la cláusula de cierre recogida en el artículo 21.1.s) de la propia LBRL al Alcalde, sin perjuicio de las delegaciones que pudiera conferir.

Debe añadirse que la normativa sobre protección de datos diferencia la figura del *"responsable del fichero"*, que es la *"persona física o jurídica, de naturaleza pública o privada u órgano administrativo, que decide sobre la finalidad, contenido y uso del tratamiento"* –artículo 3.d) de la LOPD- condición que según lo dicho recaerá en el Alcalde o quien delegue, la figura del encargado del tratamiento, que será quien –artículo 3.g)- *"persona física o jurídica, autoridad pública, servicio o cualquier otro organismo que, sólo o conjuntamente con otros, trate datos personales por cuenta del responsable del tratamiento"* y el *"responsable de la seguridad"* –artículo 5.2.I) del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal- que es la *"persona o personas a las que el responsable del fichero ha asignado formalmente la función de coordinar y controlar las medidas de seguridad aplicables"*.

Así pues, será ante el Alcalde -o su delegado- ante quien habrán de ejercerse los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición que la LOPD reconoce al titular de los datos –artículos 15 a 17- pues este, en su condición de responsable del fichero, es quien tiene la potestad de jurídicamente del contenido de los datos del Padrón municipal.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000

Por tanto, con base en relato fáctico expresado y los fundamentos jurídicos analizados procede la formulación de las siguientes

CONCLUSIONES

Primera.- La Policía Local puede acceder a los datos del Padrón de habitantes, acceso que se sólo podrá realizarse en la forma y condiciones previstas en el fundamento jurídico cuarto anterior y que resultan de la doctrina administrativa de la Agencia de Protección de Datos, vertida en sus informes y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Segunda.- Por sus condiciones técnicas, la concesión de un acceso a través del GIA no permite que el acceso que la Policía Local pudiera realizar a través del mismo se sujete a las condiciones expresadas en la conclusión anterior, por lo que no procedería acceder a la solicitud formulada.

Tercero.- El responsable del Padrón y, por tanto, a quien corresponde autorizar el acceso al mismo es el Alcalde, pudiendo delegar esta facultad.

Es cuanto procede informar, parecer jurídico que queda sometido a cualquier otro mejor fundado en Derecho y que no supe al contenido en cualesquiera otros informes emitidos con carácter preceptivo o facultativo para la válida adopción de acuerdos.

Toledo a de de 2015